

澳門經濟適度多元歷程中的博彩業發展研究

鍾 韻 胡周沁

(暨南大學經濟學院特區港澳經濟研究所,廣州)

摘 要:自 2002 年博彩專營權開放以來,澳門的博彩業快速發展,並帶動本地旅遊綜合體建設,展現了對澳門經濟發展的積極作用。然而,長期形成的“一業獨大”結構使澳門經濟對外部衝擊高度敏感,博彩業的潛在風險與問題並未破解。本文擬以 2002 年博彩專營權開放為起始點,將博彩業置於澳門經濟適度多元發展的歷程中展開分析,探討博彩業在經濟適度多元戰略推進過程中的演化,客觀評估其對經濟增長及社會發展的作用,剖析長期依賴博彩業所形成的結構性潛在風險。研究發現:博彩旅遊業在推動澳門經濟增長、財政積累與城市建設方面發揮了不可忽視的作用,但也導致財政收入、勞動力結構與產業生態的深度路徑鎖定,並在跨境資金流動等方面衍生出對國家金融安全的潛在威脅。當前,澳門博彩業面臨增速放緩、結構轉變、外部競爭加劇、內部資源約束等困境。未來應以“1+4”產業策略為抓手,強化休閒旅遊業的牽引功能,健全博彩業監管體系,破解人才結構性短缺,深化區域協同合作,構建多元驅動的產業發展格局。

關鍵詞:澳門;博彩業;休閒旅遊業;經濟適度多元

中圖分類號:F59

Study on the Development of the Gaming Industry in the Process of Appropriate Economic Diversification in Macau

Zhong Yun Hu Zhouqin

(School of Economics, Jinan University, Guangzhou)

基金項目:2022 年度教育部人文社會科學重點研究基地重大項目“提升粵港澳大灣區國際競爭力研究”(編號: 22JJD790088)階段性研究成果。

作者簡介:鍾韻,暨南大學經濟學院教授,博士生導師;胡周沁,暨南大學經濟學院碩士研究生。

Abstract: Since the opening of the gaming concession system in 2002, Macau's gaming industry has experienced rapid development, driving the construction of local integrated tourism resorts and demonstrating a positive role in the region's economic growth. However, the long-established "overwhelming dominance of a single industry" structure has rendered Macau's economy highly sensitive to external shocks, while the potential risks and problems inherent in the gaming industry remain unresolved. This paper takes 2002—the year the gaming concession was opened—as its starting point, analyzing the gaming industry within the context of Macau's gradual pursuit of appropriate economic diversification. It aims to explore the evolution of the gaming industry throughout the advancement of this diversification strategy, objectively assesses its role in economic growth and social development, and analyzes the structural potential risks arising from long-term reliance on the gaming industry. The findings reveal that while the gaming and tourism sector has played an undeniable role in promoting Macau's economic growth, fiscal accumulation, and urban development, it has also led to deep path dependency in fiscal revenue, labor structure, and the industrial ecosystem. Furthermore, it has generated potential threats to national financial security, particularly in relation to cross-border capital flows. Currently, Macau's gaming industry faces challenges such as slowing growth, structural transformation, intensifying external competition, and internal resource constraints. In the future, the "1+4" industrial strategy should be adopted as a key lever to strengthen the driving function of the leisure tourism sector: improving the gaming industry regulatory system, addressing structural talent shortages, deepening regional cooperation, and building a diversified industry-driven development landscape.

Key words: Macao; gaming industry; leisure tourism industry; appropriate economic diversification

自2002年博彩專營權開放以來，對澳門的經濟快速發展發揮了不可忽視的作用。然而，隨著博彩業在經濟與財政中的比重持續上升，澳門社會逐步意識到產業結構過度單一所帶來的潛在風險——博彩業長期佔主要地位的增長路徑逐步固化為明顯的路徑依賴，使經濟運行對外部衝擊和行業周期波動高度敏感，並在資本密集與跨境資金流動背景下對金融安全與宏觀穩定構成潛在壓力。在此背景下，國家及澳門特區政府持續強化經濟適度多元戰略部署，經濟適度多元化發展已成為澳門經濟發展的戰略共識，並成為引導產業結構轉型與重塑城市功能

定位的核心方向。根據博彩專營權協議，博彩企業通過酒店、零售、娛樂設施的同步建設，提升企業非博彩佔比，令澳門博彩業逐步從單一博彩模式發展成為以綜合度假村為載體、融合多元旅遊元素的博彩旅遊業。與此同時，隨著會展業、文化旅遊、體育賽事及綜合休閒產業的培育和政策落地，澳門旅遊業的吸引結構正由單一博彩驅動轉向多元要素支撐，博彩不再是唯一核心流量來源。因此，系統梳理博彩旅遊業在多元化進程中的演進過程、階段成效及其現實困境，對於優化現有制度框架、明晰未來澳門博彩旅遊業的發展邊界與政策取向，具有重要的

現實意義。

目前,已有研究圍繞澳門博彩業的發展效應與經濟適度多元化戰略兩條主線展開了深入探討。一方面,研究普遍關注澳門博彩業對經濟社會發展的影響,並從正反兩方面展開論述。從正面效應來看,博彩業的發展有效促進了澳門經濟增長與城市建設。從負面影響來看,博彩業的快速擴張也使澳門經濟陷入“一業獨大”的結構性困境,加劇了社會不公平現象,滋生了部分不良社會風氣。另一方面,有關經濟適度多元的研究總體圍繞三個方向展開:一是梳理適度多元化的內涵及其提出背景,明確其作為澳門長期經濟戰略的必要性;二是從產業規劃、政策引導、區域合作等方面探討推動經濟適度多元的具體路徑;三是評估澳門回歸以來的多元化進展成效,並分析相關政策機制的約束條件。儘管現有研究已對澳門博彩業的經濟社會影響、經濟適度多元的政策路徑進行了較為系統的探討,但針對經濟適度多元化背景下博彩旅遊業的演化過程、效應評估以及結構困境的研究仍較為缺乏。

深入研究經濟適度多元背景下澳門博彩業的發展,對於厘清澳門產業結構重塑的內在邏輯、完善制度建設、優化資源配置及強化區域合作具有重要的理論與實踐價值。基於此,本文以 2002 年博彩專營權開放為起點,將博彩業置於澳門經濟適度多元的演進歷程中展開分析,探討博彩業在經濟適度多元戰略推進過程中的演化,探究博彩業對地區發展的影響並深入剖析其對地區經濟的驅動所帶來的路徑依賴與結構困境,並提出展望與建議。

1 相關制度的演進

1.1 博彩制度的變革歷程

1.1.1 澳門博彩業的合法化與專營制度

澳門博彩業的合法化始於殖民時期的財政困境。十九世紀中葉,香港開埠後,澳門的對外貿易地位急劇下滑,財政收入大幅減少。為穩定稅源、緩解財政壓力,澳葡政府於 1847 年正式將賭博合法化,將其作為商業活動進行徵稅並納入財政收入。自此,澳門城市經濟命脈逐步與博彩業捆綁。

為解決早期分散經營帶來的稅收流失問題,澳葡政府於 1930 年開始推行賭場專營權制度,由豪興公司獲得首個專營權。1961 年,葡萄牙政府正式將澳門設定為旅遊博彩區,澳門旅遊娛樂有限公司獲得博彩專營權,澳門博彩業得到快速發展,被稱之為“東方蒙地卡羅”,成為世界知名的博彩旅遊目的地。

1.1.2 回歸後博彩專營權開放與競爭格局形成

為保證回歸後澳門經濟社會的穩定,根據中葡聯合聲明及澳門基本法的相關規定,澳門特別行政區政府保留了博彩業的合法性,使其得以繼續依法經營和發展。針對博彩業壟斷經營帶來的一系列經濟社會問題,澳門特區政府自回歸後便在中央政府的指導下積極探索對博彩業進行改革,努力轉變本地區傳統的發展模式。2000 年 3 月,澳門回歸後的首份施政報告指出,特區政府將加強對博彩業的管理,並進行客觀全面的分

析研究,制訂長期發展政策。2002 年,在專責委員會的建議下,在澳門旅遊娛樂有限公司的博彩專營權到期後,澳門特區政府頒佈第 16/2001 號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》,推動了博彩經營從單一經營主體向多主體競爭格局的轉變。通過公開競投的方式,澳門特區政府將博彩經營權批給了澳門博彩股份有限公司、銀河娛樂場股份有限公司和永利渡假村(澳門)股份有限公司,2002-2006 年,三家公司進一步轉批給威尼斯人、美高梅和新濠等其他企業,最終形成了澳門六大博彩公司競爭的格局。

國際資本的湧入,帶來了國際化的運營經驗與管理理念,並通過大規模投資推動了酒店、零售、娛樂設施的同步建設,推動澳門博彩業逐步從單一博彩模式轉向以綜合度假村為載體、融合多元旅遊元素的博彩旅遊業發展格局。但與此同時,這種“六分天下”的競爭格局雖然在形式上實現了經營主體的多元化,但從收入結構上看,各經營主體仍是以博彩為核心增長模式,非博彩設施主要作為補充,用於增強核心業務吸引力、提高整體利潤率、穩定收入流以及延長客戶停留時間。從地區發展模式的本質而言,六家博彩企業的競爭並未降低澳門稅收對博彩業的依賴,反而因行業整體規模的急劇擴張,使博彩業在本地生產總值和財政收入中的佔比進一步攀升,2002 年博彩稅佔政府財政收入的比例約為 51%。至 2019 年,行業總收益規模約 1,049 億澳門元,博彩稅佔政府財政收入的比例達到了 80%。財政收入對博彩稅的依賴進一步加強,使經濟適度多元化的轉型目標面臨更為複雜的

結構性挑戰。

1.1.3 新博彩法的修訂與制度調整

根據上一輪博彩經營權執行期間出現的問題,在新一輪博彩經營權牌照到期之際,澳門特區政府積極研討修改博彩制度的相關政策,於 2022 年 6 月 21 日經澳門立法會通過《修改第 16/2001 號法律〈娛樂場幸運博彩經營法律制度〉》(第 7/2022 號法律)。根據王長斌(2023)的研究,新博彩法圍繞既有制度運行中積累的問題,對準入機制與監管體系進行了系統性調整。在準入方面,法律通過擴大資格審查範圍,對承批公司及相關主體的資質條件提出更為嚴格的要求;在監管方面,則通過補充和完善行政處罰制度,強化對博彩經營活動的規範約束。同時,新法將娛樂場幸運博彩經營批給數量上限明確為六個,並禁止以任何形式轉移經營權,以確保博彩經營權由政府直接批給的制度原則得以落實。針對以往第三方貴賓廳參與收益分配的運作方式,法律規定博彩中介僅可收取傭金,不得參與博彩收入分成,從而對相關經營模式進行了規範。上述制度調整有助於明確博彩業的經營主體及其權責關係,減少原有制度安排中的不規範空間,推動行業運作更加有序。在此基礎上,新法還規定博彩經營必須以維護國家及澳門特別行政區安全為前提,並要求承批公司履行企業社會責任,制定並落實“負責任博彩計劃”,以強化其在經營過程中的社會責任約束。此外,澳門特區政府還對《規範娛樂場幸運博彩經營批給的公開競投、批給合同,以及參與競投公司和承批公司的適當資格及財力要件》(第 26/2001 號行政法規)

進行了修訂,要求參與競投的企業提交包括非博彩項目在內的發展計劃,並對相關項目作出具體安排,從而引導承批公司在經營中加強非博彩領域的發展。

總體而言,新博彩法的修訂規範市場秩序、加強行業監管、提高非博彩業務比重做出了變革努力,是在承認博彩業合法地位的前提下進行的制度優化。

1.2 經濟適度多元的演進

澳門自回歸後便啟動了經濟適度多元的建設。在國家“十一五”規劃(2006-2010年)中,明確提出“促進澳門經濟適度多元發展”的戰略目標。2016年,在澳門特區政府編制的《澳門特別行政區五年發展規劃(2016-2020年)》中,將經濟適度多元化確立為核心戰略,明確將重點扶持會展、文化旅遊、高端購物等非博彩領域,並推動博彩企業由單一博彩經營向綜合度假型運營模式轉型。2017年7月1日,《深化粵港澳合作推進大灣區建設框架協議》正式簽訂,協議提出“推進澳門建設世界旅遊休閒中心,打造中國與葡語國家商貿合作服務平台,建設以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地,促進澳門經濟適度多元可持續發展”,明確了澳門在粵港澳大灣區中的三個功能定位。此後,在國家的“十四五”規劃、國務院發佈的《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》中,科技研發和高端製造、中醫藥、文旅會展商貿、現代金融等領域被列為重點發展方向。根據2023年11月發佈的《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃(2024-2028年)》,“1+4”適度多元發展策略被進一步具體化。

在經濟適度多元的方向指引下,通過綜合度假區建設規劃、會展與文化產業扶持政策以及數字化轉型引導等制度安排,博彩企業在經營結構的非博彩業務比重有所提升,同時促進本地產業結構的重構。此外,政府制定了配合經濟多元發展的相關規劃,例如,通過《澳門會展業發展規劃》和《澳門文化創意產業發展規劃》為會展和文化項目提供稅收優惠及資金支持,鼓勵國際會議、展覽和文化活動的舉辦,使澳門成為全球重要的會展和旅遊目的地;鼓勵企業應用大數據和人工智能等技術,提升運營效率,政府推動博彩旅遊業向數字化、綠色方向發展等。

1.3 經濟適度多元下旅遊業轉型

在經濟適度多元化的戰略框架下,澳門旅遊業的吸引物經歷了轉變,從博彩業為主要吸引轉變為博彩業與觀光休閒相結合的發展形態。具體而言,在發展轉變過程中,雖然博彩活動仍然是本地旅遊收益的主要來源,其對遊客流量、資本集聚與配套產業的牽引作用仍然存在,但是,通過政策引導與市場機制共同推動非博彩要素持續嵌入產業結構,本地旅遊業已由單一博彩吸引推動模式轉為多業態協同運行模式。綜合度假村的擴展、會展經濟的培育、文體活動的引入以及高端零售與休閒業態的發展,共同構成博彩旅遊業的外延支撐體系,推動遊客赴澳體驗由單一博彩消費向休閒度假、文化體驗與商務活動等多重需求並行拓展。

在“世界旅遊休閒中心”戰略定位下,澳門旅遊業的發展目標已從博彩流量驅動轉向以多元吸引物為基礎的綜合體驗供給。

《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃(2024-2028年)》明確提出要做優做精做强綜合旅遊休閒業,豐富世界旅遊休閒中心內涵,堅持“綜合旅遊”的發展方向,加強非博彩元素建設,推動“旅遊+”跨界融合發展,不斷提升旅遊業的競爭力和可持續發展能力。回歸後的經濟適度多元發展,正是為旅遊業豐富吸引物建設的過程:建設優質的旅遊接待設施、開發多元的娛樂休閒活動、舉辦高水平文化體育賽事、拓展會展商貿平台、推廣中醫藥養生服務,以及加強與粵港澳大灣區、橫琴粵澳深度合作區的區域聯動等舉措,不斷豐富澳門旅遊吸引物,逐步構建起非博彩業務接待能力顯著提升的綜合旅遊休閒體系。

目前,隨著多元化政策的持續推進,澳門旅遊業吸引物的構成正在發生變化。歷史文化體驗、國際會展活動、主題娛樂表演、生態養生項目、高端體育賽事等新型旅遊吸引物逐步興起,豐富了澳門的旅遊內涵。澳門旅遊業吸引物的構成正在發生變化。澳門遊客結構已逐步脫離過往博彩主導的單一形態,呈現出鮮明的大眾化與個性化特徵。當前赴澳旅遊的遊客中,聚焦文化遺產深度體驗的遺產觀光型、偏好美食購物與博彩活動的博彩享樂型和喜好全面參與的多元體驗型遊客逐漸增多。諸如賽事活動、文化遺產等吸引物的培育與成長,使博彩活動與整體旅遊體驗之間的結構性關係面臨重構:博彩作為收益核心的地位在中短期內仍將延續,但其作為唯一體驗焦點的角色正在被多元吸引物所分散。

展望未來,隨著非博彩業態質量與規模

的持續提升,澳門旅遊業將在“國際旅遊休閒中心”這一定位下持續向休閒旅遊業發展,構建以文化體驗、休閒度假與綜合服務為核心的休閒旅遊業體系。這一演變方向,與經濟適度多元的戰略目標形成內在契合,有助於推動澳門產業結構從博彩主導型向多元協同型漸進過渡,從而增強經濟體系的穩定性與可持續發展能力。

2 經濟適度多元化中博彩業的影響評估

2.1 博彩業在澳門經濟中的主導作用及其對相關產業的帶動作用

博彩經營權開放及中央政府開放內地居民赴港澳“自由行”,促使澳門遊客大幅增長,由此推動了酒店、餐飲、零售等非博彩旅遊休閒業的大規模擴張,促成了澳門旅遊產業鏈的縱向多元發展。博彩業在澳門經濟中長期佔據主導地位,其增長為本地經濟適度多元提供了現實基礎,為相關產業發展提供了需求牽引。

根據澳門統計暨普查局數據(見圖1),澳門博彩毛收入由2002年的565億澳門元增至2013年的3,618億澳門元。博彩業增加值長期佔本地生產總值的45%~60%,博彩稅是特區政府財政收入的主要來源。

這一時期,澳門經濟適度多元發展持續推進,產業發展呈現“縱向延伸+橫向多元”的特徵。縱向延伸方面,旅遊業發展牽動產業結構向上下遊消費鏈條延伸,形成以其為核心的綜合服務體系。從核心關聯產業增長看,受遊客住宿需求拉動,酒店生產增加

值佔 GDP 比重從 2003 年的 1.6% 提升至 2024 年 5.9%。威尼斯人、巴黎人等國際品牌及配套設施紛紛落地,實現了酒店行業的擴張與品質升級,零售業以承接遊客購物需

求為導向,新八佰伴、銀河時尚匯等載體彙聚超 500 個國際一線品牌與手信、中藥保健品等本土特色商品,同時帶動物流、倉儲等配套產業發展,形成完整消費產業鏈。

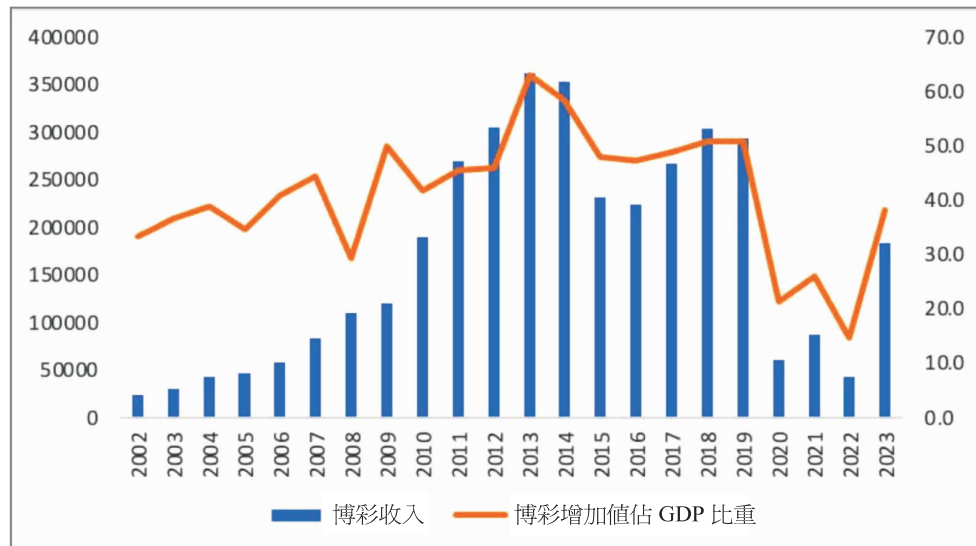


圖 1 2010-2023 年澳門博彩收入與博彩增加值佔 GDP 比重趨勢圖

數據來源:澳門特別行政區統計暨普查局。

但是,遊客量快速增長所帶來繁榮景象的背後,仍存在產業生態單一化和經濟增長脆弱性的隱患:當遊客量下滑,澳門的經濟增速亦會下滑。

2.2 稅收貢獻與社會民生改善

博彩稅是澳門特區政府財政收入的主要來源,通過博彩稅主導加旅遊相關稅收補充的組合模式,使澳門建立起持續穩定的財政盈餘結構,為政府政策實施、公共服務供給及社會保障體系運轉提供了重要的資金支持(見圖 2)。根據澳門財政局數據,2010-2019 年博彩稅佔公共財政收入比重穩定維持在 70% ~ 80%;2019 年後受全球公共衛生事件衝擊出現階段性下滑,2024 年博彩稅收入仍達 881.2 億澳門元,佔公共收入比例近 80%,持續主導財政收入。與此同

時,旅遊相關稅收形成重要補充,酒店住宿稅隨旅遊業繁榮按住宿費用比例穩定增長,餐飲消費稅依托遊客多元飲食需求實現規模擴張,零售行業稅收(含營業稅、所得補充稅)則受益於遊客購物消費,兩類稅收協同支撐財政實力。

博彩稅收佔澳門財政收入比重長期保持在 70% ~ 80%,形成巨額財政盈餘,為澳門特區政府實施普惠性社會政策奠定了物質基礎。教育津貼、醫療補助、現金分享、養老福利等制度不斷完善,形成了覆蓋教育、醫療、住房與社區服務的完整社會保障體系。就業方面,博彩業及其相關服務行業為澳門勞動力市場提供直接與間接就業崗位,2002—2025 年博彩業及相關行業就業人口從 2.35 萬增至 8.29 萬,整體就業人數從 20.4 萬增至 38.8 萬人。

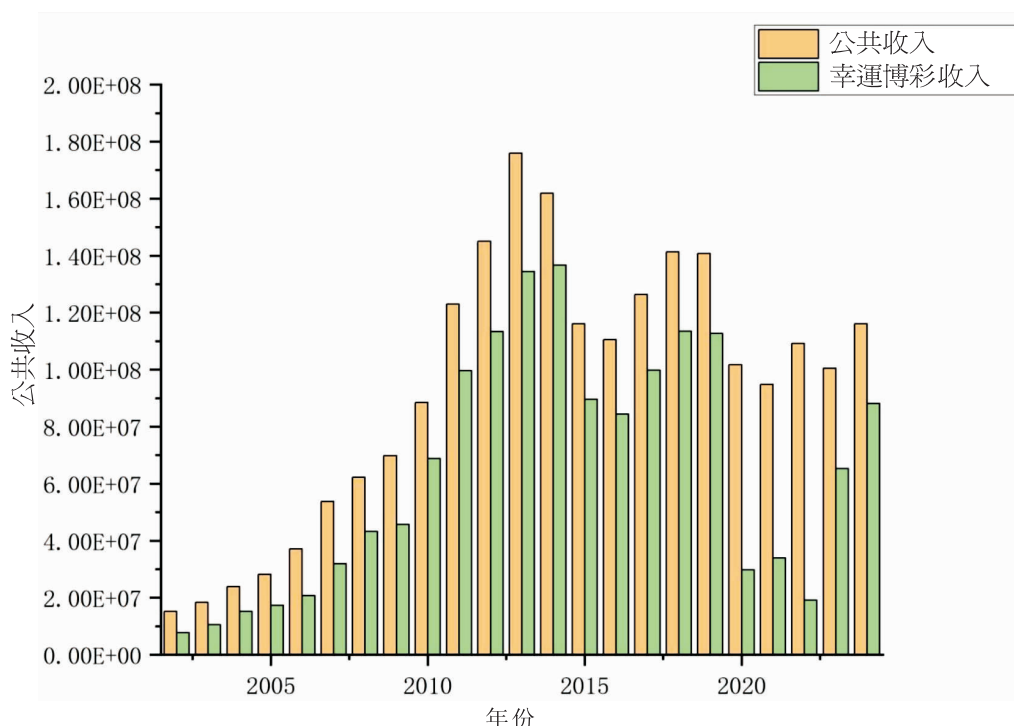


圖 2 2000-2024 年澳門公共收入及博彩稅變化(單位:千澳門元)

數據來源:澳門特別行政區統計暨普查局。

注:2002-2018 年,“幸運博彩稅收”一項在澳門特別行政區統計中被列為“博彩稅收”,2019 年至今改稱為“幸運博彩稅收”。

2.3 推動城市空間更新

在空間與城市功能維度,博彩經營權開放後,一批現代酒店的興建令澳門酒店接待能力得到極大提升,一大批集博彩、品牌酒店、高檔零售商場、會展、表演娛樂等多種設施的接待綜合體落戶澳門,酒店的服務內容與模式更為全面、現代化,經營業務也更為多元,大型娛樂綜合體建築形塑了澳門城市空間的新景象。2002 年賭權開放後,六大博企聚焦路氹城開發綜合度假村,2002 - 2023 年間路氹地區土地開發面積從 1.1 平方公里擴展至 3.3 平方公里,成為城市擴容核心區域。博彩企業的人駐,改變了路氹地區的發展規劃及建設格局,從以居住為主的新型城鎮轉變為集博彩、旅遊、會展於一體的產業城,成為澳門“世界旅遊休閒中心”

建設的核心承載區。同時,特區政府圍繞媽閣廟、大三巴牌坊等歷史標誌性建築,構建“歷史文化+博彩旅遊”融合的旅遊核心區域,形成特色空間軸線。交通基礎設施的現代化建設同樣因博彩業發展而加速推進。包括跨境口岸升級、港珠澳大橋通車、機場能力擴展、公交系統完善等,使澳門的交通承載能力與區域連接性顯著增強。基礎設施體系的升級不僅提升了城市運營效率,也改善了旅遊體驗與居民生活質量,推動城市現代化邁上新台階。

隨著國際資本、國際酒店品牌與全球娛樂產業進入澳門,城市品牌敘事呈現出多元化趨勢。從原本以文化遺產為核心的區域旅遊城市形象,逐步擴展為集娛樂、會展、購物及文化體驗於一體的國際旅遊休閒城市。國際級演藝表演、體育賽事和會展活動的承

辦,使澳門在全球旅遊版圖中的地位不斷提高。

3 博彩旅遊業的結構性問題

3.1 本地經濟的結構性依附與路徑鎖定

3.1.1 財政收入的結構性依賴與經濟增長的不確定性風險

本地稅收對博彩業依然存在極強的依賴性,統計數據(按生產法估算)顯示,2003年,澳門博彩及博彩中介業在本地生產總值佔42.28%,至2013年,這一比重上升至近年最高位,達63.08%;2013年,博彩稅收為1,337億澳門元,佔本地財政收入的84%。2018年,博彩業及博彩中介業稅收佔本地財政收入的比重為80.3%。根據澳門財政局公佈的最新資料,2025年全年博彩稅收達948.5億澳門元,較上年增長7.6%,超過原預算目標931億澳門元。

這種公共財政上的高度依賴性,令澳門經濟增長存在較強的不確定性風險。2020年,受全球公共衛生事件衝擊,入境旅客驟減。根據澳門統計暨普查局資料,本地生產總值由2019年的4,441億澳門元急劇下降至2020年的2,020億澳門元,實際收縮54.97%。遊客量下降帶來的影響,不僅表現在對酒店業、零售業等行業的影響,博彩業的稅收大幅下降,影響向本地區的整個經濟體系傳導,影響了本地的公共投資、政府支出和民生保障。

3.1.2 勞動力結構的路徑鎖定與產業轉型的人才制約

勞動力結構在長期適應博彩服務需求的過程中,形成明顯的鎖定效應,本地就業

人口的技能結構到職業選擇均深度嵌入博彩旅遊業運作模式,降低了產業轉向與人才跨界流動的可行性。加之社會認知層面對博彩拉動增長的慣性期待,也容易導致新興產業對本地就業和人才儲備的吸引力不足。博彩業的暴利性將使得其可以憑藉較高的價格獲得土地和人力資源等,“虹吸”其它產業發展的資源,對其它產業形成“擠出效應”。基於澳門統計及普查局的數據,2025年澳門博彩業全職員工平均月薪達28,020澳門元,其中荷官等核心崗位平均月薪21,950澳門元,明顯高於整體就業人口月工資中位數。這種薪酬差距,使許多居民更傾向選擇入門門檻較低、收入較高的博彩相關崗位,2025年博彩業就業人數達53,075,佔總體就業比重約14%,遠高於澳門其他行業就業人數。

此路徑鎖定效應,將會長期阻礙澳門產業結構的戰略性調整。首先,將可能導致勞動力技能結構單一,制約新興產業發展。博彩業以基礎服務和操作崗位為主,從業人員技能專用性強、通用性差,難以通過短期培訓轉向科技、金融、康養等新興行業,形成明顯的人才壁壘。其次,會令本地人才培養與多元發展需求脫節。澳門高校和職業教育偏重旅遊、酒店和博彩服務類專業,科技創新、高端產業相關人才供給不足。人力資本基礎薄弱,使得新興產業難以形成競爭優勢,影響多元化政策落地。此外,單一產業結構將會影響地區的引才吸引力。產業業態有限、高端崗位偏少,既容易造成本地高學歷人才外流,也難以吸引外部優質人才流入,進一步壓縮了產業轉型的空間。

3.2 對國家金融安全的潛在威脅

博彩業對國家金融安全的潛在風險，研究認為可概括為三個維度：首先，博彩活動因涉及大量現金交易，易被犯罪分子用作洗錢渠道，非法資金經過博彩途徑“清洗”之後，可能流入支持恐怖主義活動或顛覆活動的領域，對國家安全形成潛在威脅。其次，在外匯管制政策下，內地居民赴澳博彩資金難以通過正規渠道轉移，大部分通過地下錢莊或其他非法渠道實現，這種繞開監管的資金外流，嚴重干擾國家外匯管理制度，威脅國家金融安全。此外，博彩成癮可能導致內地部分企業或管理人員的巨額虧損，引發企業資金鏈斷裂而經營困難甚至倒閉。中小企業作為就業和經濟的重要支撐，一旦受此衝擊，負面效應易沿產業鏈，向更廣泛的經濟和社會擴散，形成對整體經濟與社會穩定的潛在威脅。

4 發展展望與建議

自 2002 年博彩專營權開放以來，博彩旅遊業成為拉動澳門經濟增長、擴充財政收入、重塑城市空間格局的核心支柱。然而，長期“一業獨大”的發展模式形成了顯著的路徑依賴，不僅導致財政結構抗風險能力偏弱、勞動力技能結構單一，跨境資金頻繁流動還對國家金融安全構成潛在風險，衍生出深層次的結構性發展困境。與此同時，博彩旅遊與休閒旅遊在核心吸引物、產業輻射效應上存在本質差異。以博彩為核心的旅遊業雖能快速集聚客流，却對土地、勞動力、資本等生產要素形成強烈虹吸效應，擠壓了其他產業的發展空間，制約了產業協同發展。

在澳門“1+4”經濟適度多元發展戰略深入推進的背景下，推動產業從傳統博彩旅遊向以文化、商貿、康養為核心的休閒旅遊內涵式轉型升級，並非簡單調整產業佔比，而是需要推動澳門經濟擺脫單一博彩依賴、構建多元驅動新格局的關鍵舉措，助力澳門實現高質量可持續發展。

在澳門回歸祖國 25 周年之際，習近平總書記對新一屆澳門特別行政區政府提出“四點希望”，明確要求要著力推動經濟適度多元發展、著力提升治理效能、著力打造更高水平對外開放平台、著力維護社會祥和穩定，為澳門長遠發展和博彩旅遊業可持續轉型指明前進方向。與此同時，國家“十五五”規劃進一步明確，要彰顯澳門“一中心、一平台、一基地”功能定位，推動澳門經濟適度多元發展，支持港澳建設國際高端人才集聚高地，將澳門發展融入國家發展大局，為博彩旅遊業轉型升級提供根本遵循和重大機遇。展望未來，澳門應在“1+4”適度多元發展策略的指導下，通過強化制度約束、提升監管維度以及拓展區域合作空間，進一步促進經濟適度多元發展，優化財政收入結構，構建一個更具韌性且符合國家安全要求的可持續產業體系。具體建議如下：

一是優化人才供給結構，破除勞動力單一鎖定困境。以澳琴國際教育城建設為契機，圍繞大健康、現代金融、高新科技、會展商貿四大重點產業佈局學科建設，依托高校與科研機構培養複合型人才，改變勞動力過度集中於博彩業的格局。同時，落實相關人才引進制度，通過科研扶持、稅收優惠、跨境便利等政策集聚高端人才。此外，面向現有博彩從業群體開展文化旅遊、數字營銷等跨

界技能培訓,提升勞動力適配度與流動性,夯實產業多元發展的人才基礎。

二是推進旅遊業內涵式轉型,打造旅遊多元吸引物。推動澳門旅遊產業轉型升級,關鍵在於豐富旅遊內涵、提升發展質量,依託“旅遊+”模式實現從規模增長向質量提升轉變。充分挖掘世界遺產、中西文化交融等特色資源,打造國際化節慶會展與研學旅遊產品,培育非博彩元素增長極。推動休閒旅遊業與中醫藥康養、創意設計等產業融合發展,引導博彩企業拓展綜合旅遊休閒業務,投向休閒娛樂、高端零售、精品餐飲等領域,優化資源配置結構,延伸產業鏈條。

三是完善全域風險防控體系,守住金融與社會安全底線。堅持統籌發展和安全,構建全覆蓋、常態化的行業監管機制。聚焦跨境資金流動風險,運用金融科技搭建智能化監測平台,健全反洗錢、反恐怖融資防控體系,築牢金融安全防線。嚴格落實博彩經營法律制度,壓實企業主體責任與社會責任,規範行業經營行為,推動博彩業依法健康有序發展,增強產業多元韌性,保障經濟社會穩定運行和產業轉型平穩推進。

參 考 文 獻

- [1] Luo Q., & Song S. (2025). Beyond the tables: Measuring the impact of non- gaming diversi-

fication on casino profitability in macau. *Tourism and Hospitality*, 6(2): 91-110.

- [2] 陳章喜.澳門回歸 25 周年經濟適度多元發展的探索與展望. *亞太經濟*, 2024(5): 174-184.
- [3] 封小雲. 澳門經濟適度多元化的路徑思考——引入一個新的分析視角. *廣東社會科學*, 2008(6): 79-86.
- [4] 胡曼曼,黃麗雙. 澳門回歸以來的稅收收入增長. *地方財政研究*, 2019(10): 67-74.
- [5] 劉簡逸,尚倩倩,李馨儀,等. 澳門博彩旅遊產業鏈拓展問題及解決路徑研究. *中國商論*, 2022(3): 22-24.
- [6] 齊冠鈞. 澳門經濟適度多元化發展研究——基於《粵港澳大灣區規劃綱要》的視角. *國際經濟合作*, 2019(2): 43-51.
- [7] 王長斌. 澳門娛樂場幸運博彩法的修改及其影響. *港澳研究*, 2023(1): 15-27,93.
- [8] 向德富,王雪晴. 澳門博彩業探源. *武漢科技大學學報(社會科學版)*, 2000(1): 48-51.
- [9] 殷知行,李曉楠. 中國澳門經濟適度多元化發展研究. *中國市場*, 2023(28): 31-34.
- [10] 左連村,徐久香,蔡雙. 澳門博彩業發展的若干思考. *經濟前沿*, 2008(Z1): 49-53.
- [11] 鍾韻,洪鎧邦. 回歸 25 年來澳門經濟適度多元發展:回顧與檢驗. *華南師範大學學報(社會科學版)*, (2024(5): 123-135.
- [12] 鄭劍藝. 基於經濟轉型視角的澳門城市產業空間發展演變歷程. *城市與區域規劃研究*, 2019(3): 44-57.
- [13] 曾韜,李璽. 澳門旅遊多元發展的優化——基於遊客類型與旅遊休閒體驗質量關係的視角. *華南師範大學學報(社會科學版)*, 2019(5): 49-59.